

OM UTJÄMNINGSFÖRFARANDE VID PROPORTIONELLA VAL

Av civilekonom CARL LEISSNER

UNDER DEN debatt om valsättet, som med växlande intensitet pågått hela 50-talet och väntas ta ny fart inom den närmaste tiden, när författningsutredningen avgivit sitt betänkande, har man bl. a. diskuterat möjligheten att genom någon form av s. k. utjämningsystem uppnå bästa möjliga proportionalitet vid de politiska valen. Val med tillämpning av utjämningsystem skulle innebära att mandatfördelningen skedde i två omgångar, nämligen dels vid sammanräkningar valkretsvis, dels vid en för alla valkretsar gemensam sammanräkning.

Skäl mot ett utjämningsförfarande

Mot ett utjämningsförfarande har 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning i sitt betänkande om det proportionella valsättet vid val till Riksdagens andra kammare framför allt anfört följande (SOU 1951: 58, s. 54): ... »Även vid ett utjämningsförfarande av begränsad omfattning uppkomma emellertid avsevärda svårigheter att samordna detta med det på skiljaktiga grundprinciper vilande huvudledet i

mandattilldelningen, så att systemet framstår som i olika avseenden fullt tillfredsställande. Sålunda kan det redan vara svårt att finna en för alla förhållanden lämplig gräns mellan fördelningen i valkretsarna samt utjämningsförfarandet, och gränsdragningen mellan dessa led i förfarandet måste ofta bli i viss mån godtycklig. Vid användande av utvägen att slutligen besätta mandaten i valkretsarna hänföra sig svårigheterna att finna en tekniskt godtagbar lösning i betydande utsträckning till denna del av förfarandet. Å andra sidan kunna invändningar även resas mot en lösning innebärande att utjämningsmandaten skola besättas med kandidater, som blivit i särskild ordning utsedda.»

Däremot har utredningen icke anfört det skäl gentemot utjämningsförfaranden av hittills diskuterad typ, som ur principiell synpunkt borde vara det mest vägande. Varje tillämpning av en valkretsindelning innebär i och för sig — avsiktligt eller ej — en strävan bort från den fullständiga proportionaliteten. Svårigheterna att finna ett

acceptabelt utjämningsystem synas till ej ringa del sammanhånga med att man hittills icke beaktat behovet av logiskt samband mellan valkretsindelning och utjämningsförfarande. I stället har man försökt att med hjälp av utjämningsförfarandet nå den fullständiga proportionalitet som strider mot valkretsindelningen.

Ju mindre en valkrets är, dvs. ju färre representanter den utser, ju större andel i valmanskåren måste ett parti uppnå för att med säkerhet kunna påräkna mandat. Man kan säga att i princip gäller den regeln att för att ett parti med säkerhet skall kunna räkna med att under alla förhållanden erhålla en plats, så måste dess andel i valmanskåren minst vara lika med inverterade värdet av antalet platser i valkretsen plus ett. Detta innebär med andra ord att om antalet mandat uppgår till fem så kommer ett parti att med säkerhet erövra en plats om dess andel i valmanskåren utgör en sjättedel. Ju mer det har kvar till denna gräns ju större är risken att det blir orepresenterat.

Skäl för ett utjämningsförfarande

Det synes förf. att det skulle vara inkonsekvent, om de avvikelser från proportionaliteten, som är en följd av den tillämpade valkretsindelningen, skulle korrigeras genom ett utjämningsförfarande. Härmed är dock icke sagt att varje form av utjämning skulle vara förkastlig.

För ett sådant system kan nämligen anföras flera andra skäl utöver önskemålet om fullständig proportionalitet.

De viktigaste skälen för ett utjämningsförfarande, utöver önskemålet om förbättrad proportionalitet, har anförts av Bergvall och Håstad i deras reservation till valsättsutredningens betänkande om det proportionella valsättet vid landstingsval (SOU 1953: 25, s. 93), där de framhåller att ett utjämningsystem skapar den säkraste garantin för att valkarteller inte kommer till användning. En samverkan mellan två eller flera partier under en neutral partibeteckning leder nämligen till att dessa partiets överskottsroster inte kan tillföras partierna vid fördelningen av tilläggsmandaten. Det har också den fördelen att varje väljare kan rösta efter sin övertygelse oavsett om hans parti just i den valkretsen har vinstutsikter eller inte; en av de största nackdelarna med uddatalsmetoden har visat sig vara att massor av väljare är villrådiga hur de skall rösta när deras parti befars ha långt till ett första eller ett nytt mandat, och denna olägenhet har framstått som mycket större och mer irriterande än man i förväg räknat med.

Härutöver kan nämnas att man genom ett utjämningsystem också skulle motverka den orättvisa i mandatfördelningen som kan uppkomma när vissa partier främst har anhängare i stora valkretsar och

andra främst i små. Man skulle också vinna att valresultatet — mätt i antalet mandat, som partierna vunnit eller tappat — skulle följa förändringarna inom valmanskåren på ett bättre sätt än för närvarande.

För att belysa vilken inverkan valkretsarnas varierande storlek kan ha på mandatfördelningen skall här endast anföras ett exempel från riksdagsvalet 1956. I Stockholms stad, som utsåg 25 riksdagsmän, nådde kommunisterna vid det tillfället 30 575 röster, vilket motsvarade 6,9% av valmanskåren. Detta renderade två mandat. I Stockholms län, Uppsala län och Södermanlands län, som tillsammans utsåg samma antal riksdagsmän, dvs. 25, nådde bondeförbundet som det då hette sammanlagt 30 687 röster, motsvarande 7,4% av valmanskåren i dessa tre valkretsar, men erhöll likväl inget mandat. Däremot kunde kommunisterna, som i hela området icke erhöll mer än 16 454 röster (4,0%), ta ett mandat i Stockholms län, trots att de stöddes av endast 5,6% av valmanskåren i denna krets (11 563 röstande). Den omständigheten att bondeförbundet framför allt hade sina anhängare i de två minsta valkretsarna, varav Uppsala län utsåg 5 och Södermanlands län 7 representanter, medförde att det blev utan företrädare i hela detta område trots att det i Uppsala län stöddes av 11,4% och i Södermanlands län av 9,5% av väljarna

(9 730 resp. 11 632 väljare). Genom ett lämpligt utformat utjämnings-system skulle orättvisor av detta slag effektivt kunna motverkas utan att proportionaliteten behövde drivas längre än valkretsindelningen anvisar.

Vad beträffar sambandet mellan mandatförändring och förändring i röstunderlag, så är detta för närvarande ingalunda särskilt fast. Detta medför ibland att antalet mandat ett parti vunnit eller förlorat ger en alldeles felaktig bild av dess frammarsch eller tillbakagång, något som i sin tur kan leda till att man endera allmänt får en oriktig bild av den politiska utvecklingen eller blir misstrogen mot valsättet. För att belysa hur mandatförändringarna kan avvika från förskjutningarna inom valmanskåren kan man gå till riksdagsvalet 1958 och de förändringar som då inträffade i förhållande till valet 1956. Centerpartiet vann 13, socialdemokraterna 5 och högern 3 mandat medan folkpartiet förlorade 20 och kommunisterna 1 mandat. De borgerliga partiernas sammanlagda förluster till socialdemokrater och kommunister uppgick till 4 mandat. Med hänsyn till antalet vunna eller förlorade röster kunde man väntat sig att centerpartiet skulle vunnit 7, högern 6 och socialdemokraterna 4 mandat samt att folkpartiet och kommunisterna skulle tappat 13, resp. 4 mandat. I så fall hade ställningen mellan de borgerliga å ena sidan och socialdemokra-

ter och kommunister å den andra varit oförändrad. Maktförskjutningen i Andra Kammaren berodde i själva verket helt och hållet på vissa slumpmässiga förändringar i de olika partiernas över- och underrepresentation.

Största verkningarna i detta hänseende råkade folkpartiet ut för, som från att ha varit överrepresenterat med 3 mandat i stället blev underrepresenterat med 4. Av partiets totala förlust på 20 mandat kan alltså 13 hänföras till röstförluster och 7 till slumpen. Högern gjorde en slumpmässig förlust på 3 mandat i det dess tidigare överrepresentation, som uppgick till detta antal, nu försvann. Det parti som främst gynnades av slumpen vid det senaste riksdagsvalet var centerpartiet, som vann 6 mandat; en underrepresentation på 3 förbyttes i en lika stor överrepresentation. Av partiets totala mandatökning på 13 kan alltså 7 hänföras till röstökningen och 6 till slumpen. Även för kommunisterna var valet i detta hänseende mycket tursamt, då det medförde att deras underrepresentation minskade från 5 till 2. För socialdemokraternas del, slutligen, ökades överrepresentationen från 2 till 3.

Den omständigheten att ett valsätt under vissa förhållanden leder till att ett parti blir över- eller underrepresenterat kan ej betraktas som ett objektivt kriterium på dess olämplighet. Tvärtom är ett sådant resultat i många fall åsyftat. Men

det är då genomgående fråga om systematiska avvikelser som gynnar stora och missgynnar små partier och icke om rena slumpavvikelser. Ett valsätt som kan leda till en kraftig sänkning av underrepresentationen när ett parti går tillbaka och att överrepresentationen försvinner när ett parti går framåt kan knappast kallas rationellt. Även då det gäller att begränsa slumpens verkningar på mandatfördelningen i stort har ett utjämningsförfarande en funktion att fylla.

Gränsdragning mellan utjämningsförfarandet och mandatfördelningen i valkretsarna

I det föregående har anförts några av de skäl som kan motivera att man tillämpar något slags utjämningsystem, när valmanskåren är uppdelad i flera valkretsar. De viktigaste invändningarna mot hittills diskuterade system ha framlagts i det förut citerade avsnittet av valsättsutredningens första betänkande. Förf. har dessutom hävdad den synpunkten att det icke bör föreligga någon inkonsekvens mellan valkretsindelningen och utjämningsmetoden.

Valsättsutredningens kanske viktigaste invändning mot ett utjämningsförfarande synes vara svårigheten att finna en för alla förhållanden lämplig gräns mellan fördelningen i valkretsarna samt utjämningsförfarandet och farhågan

att gränsdragningen mellan dessa led i förfarandet ofta måste bli i viss mån godtycklig. Enligt förf:s mening finner detta problem en tillfredsställande lösning om mandatfördelningen i valkretsarna verkställs enligt den droopska metodens huvudregel. (Droops metod innebär att varje parti i första hand erhåller så många mandat som den förminskade valkvoten innehåller i dess röstetal; med förminskad valkvot avses det tal, som erhålles då totala antalet giltiga röster delas med ett tal som är en enhet större än antalet mandat som skall besättas i kretsen. Ex.: Om antalet röster är 60 000 och 5 mandat skall besättas, så är den förminskade valkvoten $60\ 000 : 6 = 10\ 000$. Förekommer tre partier, varav ett erhållit 30 500, ett 19 000 och ett 10 500 röster, så erhåller det första tre mandat och de övriga var sitt. Ofta är det icke möjligt att fördela samtliga mandat med ledning av den förminskade valkvoten utan ett eller någon gång fler mandat måste utdelas enligt någon supplementärregel, som vanligtvis innebär att återstående mandat tillfaller det parti eller de partier som har de flesta överskottsösterna.)

Förslaget innebär alltså att om röstfördelningen i en valkrets med sju mandat är sådan att sex kan utdelas med ledning av sagda regel men ej det sjunde, så skall det sista besättas först vid utjämningsförfarandet. Utjämnningen tänkes sålunda genomförd medelst ett s. k.

restmandatsystem, varvid valutgången får avgöra hur många restmandat som skall finnas i varje valkrets. Man kan kanske anlägga det betraktelsesättet att man vid de valkretsvisa sammanräkningarna skiljer mellan oomtvistliga mandat — de som kan besättas enligt Droops metods huvudregel — och omtvistade mandat, vilka besätts vid utjämningsförfarandet.

Utjämningsmetoden

Kan den föreslagna gränsdragningen mellan den valkretsvisa fördelningen och utjämningsförfarandet accepteras, gäller det sedan att finna en tekniskt godtagbar lösning för fördelningen av restmandaten. Förf. har dessutom hävdad att det bör finnas ett logiskt sammanhang mellan utjämningsystemet och valkretsindelningen.

Den utjämningsmetod som kommer att beskrivas i det följande kan uppdelas i tre led, nämligen

- 1) beräkning av de rösttal, som skall ligga till grund för utjämningsförfarandet,
- 2) beräkning av det antal tilläggsmandat varje parti skall erhålla,
- 3) fördelning av tilläggsmandaten på partier och valkretsar.

Beräkning av de rösttal som skall ligga till grund för utjämningsförfarandet

Den rösttalsberäkning, som utgör första ledet i utjämningsförfaran-

det, har till ändamål att skapa det logiska sammanhanget mellan valkretsindelningen och utjämningsförfarandet.

Det har förut sagts att för att ett parti skall vara garanterat placering i en valkrets måste dess andel i valmanskåren stå i visst förhållande till antalet mandat i kretsen; är detta t. ex. fem skall andelen i valmanskåren vara en sjättedel. Om andelen endast obetydligt understiger det värde, som ger full garanti för en plats, är utsikterna fortfarande högst betydande, men när den relativa röstsiffran sjunker så minskar vinstchanserna avgjort snabbare för att i praktiken helt upphöra långt innan andelen i valmanskåren nedgått till noll. Dessa omständigheter kan läggas till grund för regler rörande beräkningen av de röstsiffror som skall utgöra utgångspunkt för utjämningsförfarandet. Reglerna bör ange dels vilken andel i valmanskåren ett parti skall ha nått för att få tillgodoräkna sig sitt röstetal ograverat, dels hur det skall förfaras när dess andel understiger den stipulerade.

Vid val till Andra Kammaren är riket indelat i 28 valkretsar. Då hela antalet ledamöter utgör 231 uppgår alltså antalet ledamöter per valkrets till något mer än 8 (8,25). Med hänsyn härtill förefaller det naturligt med en bestämmelse innebärande att om ett parti i någon valkrets ej erhållit en niondel, alternativt en tiondel, av rösterna så skall dess röstsiffra i den valkret-

sen omräknas enligt särskilda regler. Med hänsyn till valkretsarnas genomsnittliga storlek är värdet en niondel det mest logiska men värdet en tiondel är också tänkbart och kan möjligen i någon mån underlätta det med utjämningsförfarandet förenade räknearbetet.

Vad beträffar frågan hur omräkningen av röstsiffrorna skall tillgå i de fall detta skall äga rum, så synes det önskvärt att reglerna är så utformade att skillnaden mellan antalet röster ett parti erhållit och det antal det får tillgodoräkna sig vid utjämningsförfarandet ökar när dess andel i valmanskåren sjunker. Rent räknemässigt kan detta lösas på det sättet att när ett parti ej erhållit den föreskrivna andelen i valmanskåren, så multipliceras dess röstsiffra med sig själv och divideras sedan med ett tal motsvarande en niondel, alternativt en tiondel, av totala antalet giltiga röster. Skall regeln om omräkning gälla i de fall andelen i valmanskåren understiger en tiondel så innebär detta, enklast uttryckt, att ett parti får tillgodoräkna sig hela röstsiffran när dess andel i valmanskåren utgör 10 %, 90 % av röstsiffran när andelen är 9 %, 80 % när den är 8 % osv.

Eftersom önskemålet att motverka orättvisor till följd av valkretsarnas varierande storlek kan anföras som ett av motiven för ett utjämningsförfarande, bör omräkningen ske valkretsvis och enligt enhetliga regler. I annat fall skulle

utjämningseffekten delvis gå förlorad.

Man får givetvis vara beredd på att en omräkningsregel av detta slag kommer att framkalla invändningar. Det kommer att påstås att den är odemokratisk, att den innebär en gradering av rösterna osv. Häremot kan invändas att regeln utgör en konsekvens av valkretsindelningen och att ett utjämningsförfarande som förutsätter en sådan omräkningsregel dock torde vara bättre än ingen utjämning alls. Veterligen har det aldrig på allvar gjorts gällande att ett utjämningsförfarande skulle kunna avvara varje slags spärregel och i så fall torde den här föreslagna omräkningen duga lika bra som vilken som helst annan spärrform. Den har under alla förhållanden den fördelen att den icke innefattar några trösklar med alla de olägenheter detta drar med sig.

Beräkning av antalet tilläggsmandat per parti

Det andra ledet i utjämningsförfarandet består i en uträkning av antalet tilläggsmandat per parti. Detta tillgår så att man först räknar ut hur stor *mandatpotential* varje parti har i var och en av valkretsarna och därefter summerar dessa partivis. Termen mandatpotential används här för att beteckna det tal som erhålls när den röstsiffra som gäller vid utjämningsförfarandet divideras med den mot-

svarande valkvoten (dvs. det sammanlagda antalet röster inom valkretsen — efter omräkningsförfarandet — dividerat med antalet mandat). *Ex.*: Om röstsiffrorna för fem partier i visst fall utgör resp. 43 000; 26 000; 17 000; 9 000 och 5 000 = 100 000 före röstomräkningen så utgör de efter omräkningen resp. 43 000; 26 000; 17 000; 8 100 och 2 500 = 96 600. Omräkningen tänkes alltså omfatta röstsiffror som motsvara mindre än en tiondel av väljarna. Om antalet mandat i kretsen är sex uppgår valkvoten till 16 100 och mandatpotentialerna till resp. 2,671; 1,615; 1,056; 0,503 och 0,155. Mandatpotentialen är med andra ord ett tal som anger hur många mandat de omräknade röstsiffrorna skulle ge varje parti därest mandatet vore fullt delbara.

Genom att omvandla röstsiffrorna till mandatpotentialer innan man börjar uträkningen av det antal tilläggsmandat varje parti skall erhålla, uppnår man att varje valkrets får det inflytande på valresultatet som tillkommer det enligt valkretsindelningen. En sådan omständighet som högt eller lågt valdeltagande kan icke medföra att utjämningsförfarandet ökar eller minskar dess betydelse.

Sedan man partivis summerat mandatpotentialerna för de olika kretsarna och därifrån subtraherat det antal mandat partierna erhållit vid de valkretsvisa fördelningarna, har man omedelbart de tal

som anger hur många tilläggsmandat varje parti skall erhålla.

Det kan påpekas att det, i varje fall teoretiskt, icke är helt uteslutet att det någon gång visar sig att ett parti erhållit fler mandat vid de valkretsvisa fördelningarna än som svarar mot dess sammanlagda mandatpotential. Att detta kan inträffa sammanhänger med att den valkretsvisa fördelningen sker med ledning av en förminskad valkvot under det mandatpotentialerna beräknas med hjälp av en oförminskad. De valkretsvisa fördelningarna bör dock stå fast i enlighet med uppfattningen att det endast är »oomtvistliga» mandat som därvid blivit besatta. Detta innebär å andra sidan att det uppkommer en skillnad mellan det antal tilläggsmandat som står till förfogande och det antal de övriga partierna kan göra anspråk på. Dessa får därför i sådant fall slå av på sina anspråk i proportionsvis samma utsträckning.

Tilläggsmandatens fördelning på partier och valkretsar

Genom de valkretsvisa mandatfördelningarna känner man antalet rest- eller tilläggsmandat i varje valkrets och genom de två första leden i utjämningsförfarandet vet man hur många tilläggsmandat varje parti är berättigat till. Syftet med det tredje ledet i utjämningsförfarandet är att restmandatens uppdelning på partierna skall bli

den med hänsyn till röstfördelningen lämpligaste. Härvid kan man på nytt använda sig av mandatpotentialer och antalet vid de valkretsvisa fördelningarna erövrade mandat. För varje valkrets uträknar man partivis skillnaden mellan dessa två tal. De så erhållna talen, som kan kallas mandatdifferenser, är ett uttryck för styrkan i de olika partiernas anspråk på det eller de mandat som återstår i kretsen. Fördelningen av restmandaten bör dock icke utan vidare grundas på mandatdifferenserna så att det första tilläggsmandatet tilldelas det parti och den valkrets som uppvisar den största mandatdifferensen. Detta kan belysas genom följande exempel. Antag att i en valkrets endast två partier har positiv mandatdifferens, resp. 0,701 och 0,696 (vid ett restmandat innebär detta att mandatdifferenserna för övriga partier uppgår till sammanlagt $-0,397$; att en mandatdifferens kan vara ett negativt tal framgår av det förut sagda) och att i en annan krets ett parti har differensen 0,516 och fyra andra 0,121. På grund av relationen mellan de olika talen måste det te sig naturligt att först utdela tilläggsmandatet i den krets där ett av partierna har en klar ledning. Mandatdifferenserna får i stället läggas till grund för en beräkning av jämförelsetal. Härtill kan lämpligen användas ett tal som anger förhållandet mellan ett partis mandatdifferens och medeltalet av de övrigas. Sedan man skaffat sig